E/CONF.39/D/162
6 Nov.1962
ORIGINAL : ESPAÑOL

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA APLICACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA
EN BENEFICIO DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

Punto del programa : D.2.2

México

UBICACION INDUSTRIAL

Por el Lic. Ignacio NAVARRO GIACOPELLO

Las monografías presentadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología en Beneficio de las Regiones Menos Desarrolladas constituyen documentos de trabajo de dicha Conferencia. Se publican tal como han sido presentadas por los colaboradores y los puntos de vista expresados en ellas corresponden a los colaboradores. (Veanse notas al dorso.)

NOTAS

1. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Generales serán distribuidas en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

2. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Especiales serán distribuidas en la Conferencia únicamente en uno de los idiomas oficiales antes indicados.

3. Los resúmenes de las monografías presentadas por los colaboradores serán distribuidos en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

4. No se procederá a la distribución general de las monografías y resúmenes con antelación a la Conferencia. Unicamente serán publicadas en cantidades limitadas con antelación a la Conferencia para uso exclusivo de las delegaciones de los gobiernos participantes y de otros participantes autorizados. La publicación con posterioridad a la Conferencia y la distribución general de las actas y debates de la Conferencia seguirán las prácticas de las Naciones Unidas establecidas por la Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas.

3.2.2.- UBICACION INDUSTRIAL

Por el Lic. Ignacio Navarro Giacopello.

1.- Es característica general en los países insuficientemente desarrollados, el tener una desigual distribución del desarrollo, sobre todo cuando se cuenta con una gran extensión territorial, con lo cual se acentúa esta característica. El término de naciones insuficientemente desarrolladas, no es aplicable con todo rigorismo, ya que en casi todas ellas existen áreas urbanizadas, industrializadas o de un gran desarrollo agrícola que propician la existencia de altos niveles de ingreso. Sin embargo, estos beneficios son proporcionalmente pequeños e influyen poco dentro de la apreciación general.

2.- Ahora bien, dentro de este panorama, operan fuerzas que tienden a aumentar o a mantener estáticas, las diferencias relativas entre los niveles de desarrollo económico regional si se abandona la localización de la inversión al libre juego de las fuerzas que determinan el mercado. Por una parte, es indudable que las zonas más avanzadas ofrecerán mayor atractivo al inversionista privado, por concentrarse allí la población con mayor poder de compra, los servicios y facilidades que reducen los costos de instalación y operación de la industria manufacturera, la mano de obra calificada, las vías de comunicación, las facilidades de distribución, etc. Por la otra la concentración industrial en esas zonas, acentúa aún más la desigualdad regional por el proceso ininterrumpido de centralización.

3.- El problema que surge cuando se pretende distribuir el desarrollo, es la determinación de los criterios mas asequibles desde un punto de vista económico para localizar nuevos puntos de inducción que contribuyan eficientemente a--

a suavizar las desigualdades regionales. De aquí que se haga necesaria la elaboración de una política de promoción del desarrollo industrial regional, que canalice los recursos para la multiplicación de actividades generadoras, no solo de nuevas fuentes de trabajo y por lo tanto de ingreso, sino también de una mas alta productividad y eficacia. En última instancia, el efecto final que ha de buscarse, es la elevación de los niveles de ingreso de las áreas menos desarrolladas, que permitan la expansión de la demanda de bienes y servicios, con lo que en forma indirecta, se tiende a hacer mas extenso y armónico el desarrollo.

4.- Con el objeto de suavizar estas desigualdades y de lograr un desarrollo económico regional mas armónico, el gobierno mexicano ha puesto en práctica diversas medidas, entre las cuales destacan la creación de zonas industriales y el impulso a los programas de desarrollo regional. La medida mas sencilla de aplicar, es la que se refiere a la creación de zonas industriales y fué la primera que se utilizó para empezar a resolver las dificultades que plantea la concentración industrial en el Valle de México y las ciudades de Guadalajara y Monterrey. Al efecto, se construyeron en Ciudad Sahagún, Gómez Palacio e Irapuato, las facilidades urbanísticas y de aprovisionamiento necesarias para que la industria se desplazara de las zonas con una fuerte concentración industrial, a estas otras con ventajas locacionales innegables.

5.- En general, la política de construcción de zonas industriales se ha basado en que el análisis de costos usados normalmente para localizar proyectos individuales de inversión, puede aplicarse a la determinación de zonas o regiones que ofrezcan ventajas comparativas para el establecimiento de grupos industriales. Tales grupos pueden constituírse por industrias diferentes o por complejos integrados horizontal o verticalmente para ciertas ramas industriales, obteniéndose en todo caso sustanciales economías derivadas de la integración en gran escala.

6.- En la selección de tales zonas es necesaria la elaboración de estudios respecto a facilidades locacionales, que comprendan :

a).- Disponibilidad y localización de materias primas.

b).- Disponibilidad de energía, combustibles y agua.

c).- Disponibilidad de mano de obra proveniente de actividades primarias y calificación de ésta.

d).- Facilidades de transportes y distribución.

e).- Importancia del mercado regional y acceso a mercados extraregionales.

7.- En el impulso de las zonas industriales, como parte de un programa de desarrollo que se oriente al fortalecimiento de la actividad económica y la elevación de los niveles de ingreso en las zonas de menor desarrollo relativo; los criterios de selección puede no conducir a la obtención de la máxima tasa de ganancia por las empresas que vayan a establecerse. Será necesario que el Estado cree otros incentivos que reduzcan los costos diferenciales en relación con otras zonas o con otras ramas industriales, según sea la naturaleza de las plantas fabriles que se busque promover. El instrumento más manejable con que cuenta el Estado en este sentido es el incentivo tributario, para compensar especialmente el costo mayor de fletes en que se incurra al no localizarse una industria dentro de su mercado principal.

8.- No es necesario hacer notar que por sí solas las exenciones tributarias no serán suficientes para atraer a la inversión privada a determinadas regiones, sobre todo si se piensa que los niveles impositivos de los países insuficientemente desarrollados son notoriamente bajos. Por tanto, tales medidas deben conjugarse con los demás elementos locacionales. Las concesiones tributarias pueden hacerse en diversas etapas del proceso de producción o de la formación de ingresos y utilidades. Pueden aplicarse a los elementos del costo o a las utilidades aumentando con ello el rendimiento de las inversiones.

9.- De mayor efecto son los instrumentos crediticios, dada la escasez de recursos financieros a largo plazo para la industria en general. Los créditos-

de inversión a largo plazo y baja tasa de interés constituyen una fuerza locacional de importancia dentro de la promoción de zonas industriales.

10.- Desde el punto de vista de una política de descentralización industrial y de uso óptimo de los recursos, las zonas industriales presentan un considerable número de ventajas, no solo porque pueden ser usadas como un instrumento de planeación, sino también por las posibilidades reales de aplicación que presentan en comparación con otras alternativas. Los beneficios derivados de los distritos o zonas industriales planeadas, son de diversa naturaleza. Entre ellos destacan los siguientes:

a).- La economía en los requisitos del terreno. La demanda para terrenos industriales depende del tipo de industrias que se piensen establecer, si éstas son dinámicas o estáticas, secundarias o básicas, etc. Por ejemplo, en el caso de las pequeñas industrias dinámicas, las necesidades de terreno serán mayores, en virtud de que la expansión futura de sus actividades obligará a sus propietarios a invertir fuertes cantidades de dinero, con el objeto de tener terrenos suficientes que le permitan la expansión dentro de las mismas condiciones institucionales en que vienen operando.

Cuando se cuenta con zonas industriales, es más fácil obtener economías en los requisitos de terreno, en virtud de que la disponibilidad de facilidades es la misma en una amplia zona, lo que reduce las necesidades de adquirir terrenos muy extensos para evitar la especulación o la superposición habitacional urbana con la industria.

Sin embargo es conveniente destacar que esta flexibilidad física de las zonas industriales, es difícil de obtener en México en vista de que los factores locacionales que se han mencionado en párrafos anteriores, restringen la perfecta movilidad de la industria y de que las necesidades de incluir a la industria pesada dentro de las zonas industriales, limitan la disponibilidad de te

rrenos para la pequeña y mediana industria.

b).- Minimización de los costos de transporte.- La localización de las zonas industriales en aquellas áreas sub-urbanas que no presenten problemas de tráfico ni de transporte de materias primas y de productos terminados, contribuirán a reducir los costos totales del fabricante, proporcionando una ventaja comparativa en relación con aquellos que se encuentran en zonas de fuerte concentración urbana o sin vías de comunicación aceptables. Este es el caso de las zonas industriales mexicanas de Irapuato y Gómez Palacio, que se encuentran ubicadas en las áreas sub-urbanas de estas ciudades y que cuentan con excelentes vías de communicación, para la movilización adecuada de los productos.

c).- Economías en la adquisición de materias primas y otras facilidades.- Las zonas industriales que se localicen de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo económico, contarán con las facilidades de aprovisionamiento de electricidad, combustibles, agua, etc., que pueda minimizar el costo de utilización de estos servicios. Al mismo tiempo, la construcción de zonas industriales en regiones predominantemente agrícolas, ganaderas, pesqueras, mineras, etc., conducirán a economías substanciales en el aprovisionamiento de materias primas. Este punto es de la mayor importancia, si se toma en cuenta que las concentraciones industriales de Monterrey y el Distrito Federal tienen que resolver graves problemas para el abastecimiento de electricidad, combustibles y agua.

d).- Facilidades de contratación de mano de obra.- Aún cuando en las zonas de fuerte concentración demográfica, se cuenta con abundante mano de obra, la propia dinámica de la demanda en el mercado de trabajo zonal, hace que los salarios sean altos y que la mano de obra especializada sea difícil de obtener. Cuando se construye una nueva zona industrial en una región poco desarrollada del país, generalmente se está propiciando el cambio de una economía de tipo agrícola a una industrial con los consecuentes desplazamientos de la mano de obra campesina a la industrial, el aumento de la productividad agrícola y la necesidad de preparar mo

no de obra especializada. Sin embargo, es incuestionable que la subocupación -- agrícola disminuirá y que en la mayoría de los casos, se contará con mano de o-- bra abundante y barata para la realización de los procesos productivos. El problema que se presenta, consiste en la preparación y entrenamiento de esa mano de obra; problema que es más sencillo resolver cuando las zonas industriales crean- una concentración de trabajadores dentro de una comunidad. En el caso de México, la zona industrial de Sahagún ha contribuido a la preparación de la mano de obra- campesina mediante la creación de escuelas e institutos de capacitación localizados en las zonas urbanas adyacentes a las concentraciones fabriles.

e).- Facilidades institucionales, administrativas y sociales.- La influencia social y administrativa derivada de la creación de zonas industriales, es más significativa en México y en los países de escaso desarrollo económico, que -- en aquellos que han alcanzado etapas superiores de crecimiento. En general, las - facilidades culturales y sociales que se proporcionan al mismo tiempo que se desarrollan las zonas industriales, contribuyen a elevar el nivel de vida de la clase- trabajadora y proporcionan beneficios significativos a la comunidad. Por otra parte, los industriales que se establecen dentro de las zonas industriales saben de - antemano, que contarán con una serie de facilidades de tipo social para sus técni-- cos y sus obreros, al mismo tiempo que una serie de facilidades administrativas -- muy importantes. Dentro de estas últimas, los gobiernos federales, estatales y municipales, han creado diversas clases de estímulos fiscales y administrativos para obligar a los industriales a localizar sus plantas en aquellos lugares en donde el- país las necesita. Estos estímulos pueden ser de tal manera atractivos, que in- - duzcan a la iniciativa privada a revisar sus criterios de localización. Además en estas poblaciones se están construyendo las escuelas, los centros de salud y las facilidades de habitación y diversión correspondientes, para propiciar la descentralización industrial.

11.- Por otra parte el establecimiento de zonas industriales, es un pro

ceso costoso y una inversión que no puede manejarse por lo que toca a su responsabilidad, con criterio puramente mercantil. Hay que ofrecer condiciones de venta de terrenos a plazos muy largos y bajas tasas de interés. La venta de los terrenos no es rápida en la mayoría de los casos y por tanto la inversión realizada no se utiliza inmediatamente. En países donde los recursos de capital son escasos, resulta un medio costoso de promover la descentralización industrial. Así mismo, deberán sincronizarse, en forma adecuada los otros incentivos, para obtener un máximo provecho de la construcción de las zonas industriales.

12.- Otro de los elementos que contribuyen a la descentralización industrial, es la política de desarrollo regional. Al respecto, sea cual fuere la tónica que caracterice los programas de desarrollo regional, la ubicación industrial será uno de los factores que mas pesen dentro de las decisiones y criterios para elaborar y llevar a cabo dichos programas. La localización de centros industriales deberá hacerse buscando ventajas comparativas, que se traduzcan a corto plazo en un menor precio para el consumidor final y a largo plazo en posibilidades de comercio internacional. Veamos ahora las medidas de carácter institucional que deben acompañar a los criterios mencionados para aumentar las ventajas comparativas regionales que propicien el establecimiento de industrias a un nivel de competencia nacional e internacional.

13.- Con el fin de iniciar un programa de desarrollo industrial, es necesario que los gobiernos estatales y municipales estructuren en forma adecuada los mecanismo de promoción industrial con objeto de hacer atractiva la inversión de los capitales privados en el área considerada. Al mismo tiempo es importante llevar a cabo la divulgación de las facilidades y ventajas que proporcionan estos mecanismos, así como la publicidad de estudios técnicos referentes al aprovechamiento de los recursos naturales existentes. Uno de los factores que han retardado el desarrollo industrial regional, es la falta de crédito oportuno y a tasas bajas de interés, tanto en lo que se refiere al otorgado por el sector públi-

co como por el privado. Será necesario dirigir el crédito hacia aquellas regiones subdesarrolladas con potencialidad manifiesta, canalizándolo hacia las ramas de la actividad industrial cuyos efectos, directos e indirectos, tengan mayor -- trascendencia en las economías regional y nacional.

Con miras a lograr efectos inmediatos en la implantación de un pro--- grama de desarrollo industrial, deberá darse preferencia a aquellas industrias - que presenten características de mayores posibilidades de integración vertical - evitando, de esta manera, la dispersión de las inversiones y de la mano de obra. Las nuevas industrias que se establezcan deberán de localizarse, en aquellas zonas que ya están constituidas en núcleos de población y con un relativo mercado. Esto tenderá a incrementar la velocidad del desarrollo industrial y económico de - las diferentes zonas de la región. La industrialización traerá como consecuencia un aumento en los requerimientos de mano de obra especializada, por lo cual es necesario planear con la debida anticipación la instauración de centros de capacitación y adiestramiento técnico elemental.

1202 S - Nov.1962 - 600